

LA DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTONOMAS EN MATERIA DE DEFENSA DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS

Pedro ESCRIBANO COLLADO

I. INTRODUCCION

Participar con mi modesta colaboración en un Libro Homenaje al profesor Garrido Falla provoca en mí sentimientos encontrados, como supongo a la mayoría de quienes colaboran en la presente obra. Por una parte, de perplejidad, incomprensión y rechazo frente a una medida, la de jubilación forzosa del profesorado universitario a los sesenta y cinco años, que considero gravemente perjudicial para nuestra Universidad, injusta para quienes la sufren y desproporcionada en sus efectos inmediatos, al apartar de la docencia e investigación en la Universidad a personas en la plenitud de sus facultades y de su magisterio, como sucede en el caso del profesor Garrido Falla. Por otra parte, siento una cierta emoción al poder contribuir a que el homenaje que se le tributa por sus más directos discípulos sea más amplio y me brinde la oportunidad de saldar, sólo en parte, una deuda de agradecimiento que tengo contraída por lo mucho que he podido aprovechar de su amplia obra doctrinal. Espero que la jubilación *administrativa* del profesor Garrido Falla sólo quede en eso, continuando sin embargo, con su compromiso de investigador y estudioso del Derecho, en beneficio de la ciencia jurídica de nuestro país.

El tema de mi colaboración versa sobre el denominado «derecho» de los consumidores y, en concreto, sobre la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la materia. No abundan precisamente los trabajos sobre el particular, planteados desde la perspectiva del Ordenamiento jurídico público, como en general falta sobre la temática relativa al comercio interior. De aquí que gran parte de las cuestiones que plantea la delimitación competencial apuntada se refieran a la ausencia de un desarrollo no sólo doctrinal, sino legislativo y jurisprudencial de los principales aspectos en que se concreta la acción de los poderes públicos en relación con los consumidores y usuarios. Lo demuestra el hecho mismo del significado y valor ordinamental de la Ley 26/1984 de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, de su posición en el sistema de fuentes en este sector de la acción administrativa, sumamente equívoca e incierta si no fuera porque

su contenido variopinto y diverso nos recuerda constantemente títulos competenciales estatales heterogéneos; o también la cortedad de miras de la legislación autonómica existente que no ha acertado aún a definir de forma clara ni el ámbito ni el contenido concretos de un título competencial que les pertenece, según disponen los Estatutos (especialmente los de autonomía plena). Con el presente trabajo no pretendo analizar exhaustivamente el tema, sino ordenar una serie de ideas que tengo sobre el particular e iniciar así una reflexión que pueda llevar a otros con posterioridad a una mayor profundización sobre los problemas que se apuntan.

* * *

El examen del tema plantea una cuestión preliminar: la de desentrañar el significado de la «materia» a la que nos estamos refiriendo. Aunque hablar en la actualidad de *consumo* o de *protección de los consumidores* pueda parecer obvio para muchos, sin embargo, jurídicamente y en concreto desde el punto de vista que ofrece el régimen de la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas no lo es en absoluto. Primeramente el *consumo* es difícilmente identificable como materia al objeto de una distribución competencial entre organizaciones públicas. Aunque lo identifiquemos sin más con la *protección de los consumidores* la conclusión no es diferente. Ni el artículo 148.1 ni el 149.1 de la Constitución las mencionan. Sí están plenamente recogidas en los Estatutos de Autonomía, junto al *comercio interior* (1) (materia asimismo ausente de los listados contenidos en la Constitución). De aquí, pues, que convenga distinguir entre el plano constitucional y el estatutario.

En un plano constitucional es obvio que la *protección de los consumidores* no está considerada como una materia sobre la que operar una distribución de títulos competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas, como ocurre con otras como la sanidad, la industria o la educación. El propio artículo 51 de la Constitución lo señala claramente. Primero, estableciendo que la *protección* debida a los consumidores abarca una pluralidad de aspectos, que implican a actividades públicas diversas (seguridad, salud, legítimos intereses económicos), sin olvidar la *información, educación y el fomento de sus organizaciones*, que generarán otras muchas. En segundo lugar, comprometiendo la acción de todos los poderes públicos, no sólo ya la de las distintas Administraciones públicas, sino también la de los poderes legislativo, judicial o la del propio Tribunal Constitucional. En este conjunto de actuaciones públicas aparecen implicados muy diversos títulos competenciales *según sea el objeto, el fin o el alcance de la protección a realizar*, por lo que en unos casos estaremos ante genuinas competencias estatales y en otros ante competencias autonómicas.

En un plano estatutario, es preciso distinguir entre los Estatutos de Autonomía plena y los restantes. En los primeros se reconoce a la Comunidad Autónoma respectiva competencia legislativa plena sobre la protección de los consumidores y usuarios, mientras que en los segundos se aplaza esta competencia a una posterior reforma de los Estatutos. Centrándonos, pues, en los primeros hay que señalar que todos ellos contienen pronunciamientos muy semejantes. Se parte de la declaración de que la protección de los consumidores

y usuarios constituye una competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, dentro no obstante de una serie de límites constitucionales y del respeto debido a títulos competenciales del Estado concurrentes. Son, pues, los Estatutos de Autonomía los que, de una parte, delimitan la protección del consumidor como *materia*, que es asumida en los términos más amplios posibles y, de otra, determinan los títulos competenciales del Estado implicados, para dejarlos a salvo. A este respecto son necesarias dos precisiones:

- Primeramente, el término de competencia exclusiva es, como en tantos otros casos, equívoco, ya que no significa lo que parece, esto es, no es cierto que *sólo la Comunidad Autónoma ejerza competencias en el ámbito de la protección de los consumidores*. Los propios Estatutos lo desmienten así como la propia Constitución. Su significado es otro: el de la competencia plena, que abarca tanto competencias legislativas, de desarrollo reglamentario como ejecutivas o de gestión administrativa en dicho ámbito.
- Por otro lado, los títulos competenciales del Estado a que se refieren los Estatutos no agotan todos los que éste puede ostentar, por derivación lógica del artículo 149.1 de la Constitución, como se verá a continuación.

¿Cuáles son concretamente los títulos competenciales del Estado que delimitan negativamente la competencia asumida por las Comunidades Autónomas en relación con la protección de los consumidores?

a) Los Estatutos de Autonomía recogen los siguientes:

De un lado, las «bases de ordenación de la actuación económica general» y «la política monetaria del Estado» y de otro, «la política general de precios» y «la legislación sobre defensa de la competencia». Los dos primeros se refieren, en general, a una pluralidad de competencias autonómicas recogidas en el mismo artículo. Por ello son títulos competenciales del Estado de amplio espectro, afectando a muy diversas materias. A los mismos podrían añadirse los recogidos en los párrafos 13.^a (bases y coordinación de la planificación general de la economía) y 1.^a (regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos o en el cumplimiento de sus deberes) del artículo 149.1 de la Constitución (2). Los dos títulos competenciales citados en segundo lugar son más precisos y específicos en relación con la protección de los consumidores. A ellos nos referiremos más adelante.

b) Junto a los citados, el artículo 149.1 contiene otros títulos competenciales del Estado no menos importantes:

- Bases y coordinación general de la sanidad (parág. 16.^a).
- Legislación o régimen sobre determinados productos (parág. 16.^a y 26.^a).
- Legislación civil (parág. 8.^a).

- Legislación mercantil (parág. 8.^a).
- Legislación procesal (régimen de la tutela judicial) (parág. 8.^a).
- Legislación sobre pesas y medidas (parág. 12.^a).

La concurrencia de todos estos títulos competenciales del Estado condicionan de forma importante el ejercicio de las competencias autonómicas, especialmente las de carácter normativo. Sobre el particular, existe una importante jurisprudencia del Tribunal Constitucional, dictada al hilo de determinadas disposiciones de las Comunidades Autónomas, que conviene analizar. Las sentencias que han originado dicha jurisprudencia son las siguientes:

- La Sentencia 71/1982, de 30 de noviembre, dictada en relación con la Ley de 18 de noviembre de 1981 del País Vasco, que aprueba el Estatuto del Consumidor.
- La Sentencia 87/1985, de 16 de julio, dictada en relación con la Ley de 14 de julio de 1983 de Cataluña, sobre Higiene y Control Alimentarios.
- La Sentencia 88/1986, de 1 de julio, dictada en relación con la Ley de 18 de febrero de 1983 de Cataluña, sobre regulación administrativa de determinadas estructuras comerciales y ventas especiales.
- La Sentencia 69/1988, de 19 de abril y la sentencia 80/1988, de 28 de abril, dictada en relación con las disposiciones de las Comunidades de Cataluña y Galicia sobre etiquetaje de productos, en las que se permite la utilización de las lenguas propias de dichas Comunidades.

La doctrina del Tribunal Constitucional se ha centrado primordialmente sobre aquellos títulos competenciales del Estado que de una forma más específica inciden en el ámbito de la protección de los consumidores. Hasta ahora, no han planteado especiales problemas de observancia los títulos a que se refieren de forma expresa los Estatutos. Sí, en cambio, los han planteado aquellos otros que concurren con la protección de los consumidores, como título genérico, en la satisfacción de los objetivos enunciados por el artículo 51 de la Constitución. Así ocurre con la sanidad, la legislación o régimen sobre determinados productos, la legislación civil, la procesal o la mercantil *versus* la «protección de los consumidores» como título competencial estatutario. Veamos sucintamente sus aspectos más destacados.

1. *La sanidad* constituye una materia íntimamente relacionada con la protección de los consumidores, si se tiene en cuenta el mandato constitucional de «proteger, mediante procedimientos eficaces, la salud de los mismos» (art. 51.1). Sobre la misma, el Estado retiene como competencia exclusiva las bases y la coordinación general. El problema queda planteado cuando debe decidirse a qué título competencial corresponde la determinación de las *reglas que conciernen a los productos alimenticios*, si a las bases de la sanidad o a la protección de los consumidores. Sobre el particular, el Tribunal Constitucional ha optado por englobar dicha competencia dentro del ámbito de la sanidad, en cuanto título más específico, considerando que pertenece a la competencia estatal para aprobar las bases de la sanidad la reglamentación de los ingredientes, componentes y aditivos utilizados en la fabricación de tales productos, en forma de listas positivas o negativas de los mismos (FJ. 6 y 7 de la STC 71/1982).

«... Las reglas que conciernen a los productos alimenticios, algunas con una función preventiva y otras encuadrables dentro de una acción represiva, pertenecen, en una parte importante, a lo que en la legislación... se estima como propio de la sanidad de la alimentación. Ciertamente dentro de lo que se designa como disciplina de la protección del consumidor... podrán integrarse las aplicables a los productos alimenticios, en cuanto constituyen parte esencial de la protección de la salud... De todo ello resulta que la disciplina sanitaria de los productos alimenticios puede ser comprendida en los títulos competenciales sobre sanidad... y en los títulos competenciales sobre defensa del consumidor... El carácter específico de la sanidad, respecto del plural de la defensa del consumidor, determina que la inclusión en regla de más amplio alcance debe ceder ante la regla más especial... (FJ 6).

Por su parte, en el FJ 7 se afirma que la reglamentación definidora de ingredientes, componentes y aditivos utilizables legalmente en la fabricación y preparación de productos alimenticios, así como el establecimiento del sistema de listas positivas y negativas «... pertenecen al área de la competencia estatal, porque sobre indicada regla de definición y reglamentación de uso de ingredientes, componentes y aditivos, y sobre la concreción de esa regla respecto de productos alimenticios con un mercado que excede el ámbito de la Comunidad Autónoma, se asienta uno de los puntos capitales del sistema de protección de la salud en materia alimentaria».

Dentro de un planteamiento similar, el Tribunal Constitucional ha mantenido que no tiene carácter básico en materia sanitaria el establecimiento y regulación de un registro sanitario de alimentos que funcione como registro único nacional. Sobre el particular, el FJ 3 de la STC 87/1985 señala:

«La necesaria existencia del Registro General de ámbito nacional y la naturaleza estatal de las competencias básicas o de coordinación ejercidas a través de él no implica, sin embargo, desconocer la posibilidad de que se creen registros propios en el seno de la Administración sanitaria de aquellas Comunidades Autónomas que ostenten competencias en la materia. Nada impide, en principio esta institucionalización, en la medida en que las competencias autonómicas en materia de sanidad alimentaria puedan verse facilitadas mediante la existencia de tales instrumentos de publicidad y de control. Es evidente, sin embargo, que la creación de Registros comunitarios no podrá llevar a la abolición, directa o indirecta, del Registro general ni de las funciones que le dan sentido, pues ello implicaría, caso de producirse, una infracción de las competencias exclusivas del Estado (art. 149.1.16) y, eventualmente, la afectación de bienes constitucionalmente tutelados.»

2. Una segunda materia que afecta de forma específica a aspectos sustanciales de la defensa y protección de los consumidores es la relativa a la *legislación o régimen sobre determinados productos* (farmacéuticos, explosivos), en relación con los cuales las Comunidades Autónomas ejercen funciones ejecutivas y no normativas. Mas respecto de todo tipo de productos, el Tribunal Constitucional ha excluido la posibilidad de que éstas efectúen en su respectiva normativa «prohibiciones genéricas» que afecten al tráfico o comercialización de los mismos, en las que no se determinen las condiciones en que tales prohibiciones deban realizarse (a través de listas positivas o negativas, por ejemplo). Sobre el tema se pronuncia la STC 71/1982, en sus FJ 8 y 9. En este último se enjuicia la constitucionalidad del artículo 6 de la Ley de 18 de noviembre de

1981 del País Vasco, que aprueba el Estatuto del Consumidor, que establecía una prohibición relativa a «cualquier producto que pueda suponer riesgo para la seguridad o salud de los consumidores». En opinión del Tribunal Constitucional el «precepto, sin embargo, no acota la materia... pues ni se concreta a los productos cuyo proceso de fabricación esté sometida a la competencia del País Vasco, ni remite a la reglamentación ulterior, bien del Estado o del País Vasco según las reglas del reparto de competencia, la determinación de los productos que puedan suponer el riesgo que dice el precepto: «con esta generalidad, el precepto sólo puede emanar del Estado, pues así lo exige la precisión en el ejercicio de las competencias y lo demanda la garantía de la uniformidad de las condiciones de vida más allá del territorio de una Comunidad Autónoma».

3. La *legislación civil* constituye una tercera materia íntimamente implicada en la consecución del objetivo de seguridad a que se extiende la defensa de los consumidores. De acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, corresponde al Estado la competencia sobre todas aquellas determinaciones legales que, orientadas a la defensa de los consumidores, «afecten al contenido de los contratos», es decir, a los derechos y obligaciones de las partes. Tal es el caso del *derecho de los consumidores a exigir del empresario una información veraz sobre el producto, que pueda servir de base a una reclamación*. Así se manifiesta el FJ 18 de la STC 71/1982:

«... El precepto en cuestión, entendido en el sentido de que habilita para exigir al empresario una específica obligación de proporcionar al consumidor una información veraz, excede del ámbito competencial del País Vasco si se le da un carácter de generalidad aplicándolo a toda la contratación. La introducción en el derecho obligacional de una obligación con tal extensión tendrá que hacerse mediante normas civiles, de la competencia estatal (art. 149.1.8 de la Constitución). Se trata con esta idea de destacar que una configuración del deber de información, con un carácter que excede de lo sectorial, y que pueda significar una modificación en el derecho contractual, tendrá que hacerse por el legislador estatal. Este derecho y el correlativo deber de información si se ciñera a áreas en que el País Vasco tiene competencias, fijando la información que debe facilitarse, y no fuera más allá de lo necesario para conocer las características del bien, con la amplitud que dice el precepto en alguna de sus reglas, podría considerarse legítimo, desde la perspectiva de la adecuada protección de los intereses colectivos, en la medida que la extensión del mercado no reclamara reglamentaciones de ámbito estatal, aseguradoras de la unidad de mercado...»

Asimismo forma parte de la competencia estatal sobre la legislación civil, la *determinación del régimen de la responsabilidad*, mediante la creación de nuevos criterios o presupuestos para exigirla (FJ 11 de la STC 71/1982) así como del *régimen de garantías*, mediante el establecimiento de un servicio de postventa obligatorio (FJ 17 de la STC 71/1982).

4. Constituye asimismo una materia de competencia estatal la aprobación del *régimen de la tutela judicial* y, en concreto, la creación de nuevos criterios o reglas de legitimación en orden al acceso de los consumidores a los Tribunales (FJ 20 de la STC 71/1982). A este respecto se señala que:

«... las fórmulas legitimadoras reguladas en el precepto que estamos estudiando, si bien se insertan en un cuadro deseable de la defensa o de la protección jurídica del consumidor... no pueden reconducirse a la sola regla del artículo 32

de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa o al reconocimiento de soluciones contenidas en leyes vigentes... dicho artículo aporta un *novum*, cual es la generalización de la legitimación colectiva y de la legitimación por sustitución en el área de la defensa del consumidor. Como la norma se inserta en el ámbito de la legislación procesal, y no responde a particularidades del derecho sustantivo del País Vasco, incurre en incompetencia. Por lo demás, la atribución de la legislación procesal al Estado y, por tanto, la determinadora de la legitimación, como toda regla del proceso que no esté justificada por la indicada particularidad, responde a la necesidad de salvaguardar la uniformidad de los instrumentos jurisdiccionales.»

5. En materia de *legislación mercantil*, las Comunidades Autónomas no pueden innovar el marco jurídico vigente regulador de las relaciones comerciales. Hay, no obstante, una zona de difícil delimitación *a priori*, constituida por la posibilidad de establecimiento de controles administrativos previos, por la exigencia de condiciones o requisitos determinados que entran dentro del ámbito de las limitaciones administrativas de derechos, compatibles con la libertad de empresa y que sirven a diversos intereses generales o locales. En principio, en la medida que se dé esta relación instrumental, dichos controles son válidos y pueden ser definidos por las Comunidades Autónomas en defensa de los consumidores. Así, la prohibición de determinadas modalidades de venta, o el sometimiento de otras a determinadas garantías. A este respecto el Tribunal Constitucional consideró válida la «prohibición de ofertas que obliguen al consumidor a la adquisición de otros productos o servicios» (FJ 8.c de la STC 88/1986). No ocurre igual cuando la legislación autonómica prohíbe el ejercicio de actividades comerciales que tienen acogida en el resto del territorio nacional o limitan temporalmente su ejercicio a determinadas épocas o períodos, afectando plenamente a la libre competencia entre empresarios antes que a la propia protección efectiva de los consumidores (FJ 8.d y e de la STC 88/1986). A este respecto, se señala:

«Sin duda, la prohibición de modalidades de venta, que no obstante están autorizadas en el resto del territorio nacional, representa una ruptura o desviación de las condiciones comunes de la actividad comercial, posibilidad que justifica esclarecer el fundamento y el fin perseguido por la norma autonómica que alega ser la defensa de los consumidores... Este título, sin embargo, no puede considerarse suficiente para habilitar a la Generalidad respecto de la regulación del supuesto indicado. En efecto, en cuanto la venta a pérdida puede incidir en perjuicio de otros comerciantes, a quienes en la norma cuestionada se prohíbe realizarla en los supuestos distintos de venta en rebaja, en liquidación, de saldos y de productos perecederos, sin justificación suficiente, es claro que se está entrando en el ámbito de la libre competencia comercial, en su aspecto o perspectiva de igualdad o libertad de oportunidades en la estructura económica de libre competición, dentro de los límites, por supuesto, de la economía general. En este sentido, el precepto estudiado es una norma limitativa de la libre competencia...»

La Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, ha desarrollado y concretado a través de preceptos específicos gran parte de los títulos competenciales del Estado que afectan a la protección y defensa de los consumidores, de acuerdo con las directrices fijadas en el artículo 51 de la Constitución. Desde este punto de vista nos encontramos ante una ley estatal básica, que define el marco jurídico fundamental de dicha

protección o defensa. No obstante, no toda la Ley 26/1984 goza de dicha naturaleza, al pronunciarse sobre cuestiones que no encuentran acogida en los títulos competenciales determinados por el artículo 149.1 de la Constitución. En estas materias, la ley estatal tiene una aplicación meramente supletoria en aquellas Comunidades Autónomas que ostentan competencia exclusiva en el ámbito de la defensa de los consumidores. En cualquier caso, la posición ordinamental de la ley estatal no deja de plantear problemas, al entremezclarse preceptos de muy distinta naturaleza, en los que a veces es difícil desentrañar su verdadero carácter básico o no básico. Ello remite a la cuestión debatida por algunos autores, de si era necesaria la existencia de una ley general de desarrollo del artículo 51 de la Constitución (la propia exposición de motivos de la misma no excluye otros desarrollos normativos sectoriales), en forma de ley básica parcial. A lo cual podríamos ahora añadir la duda de si ha sido acertado no atribuir a todas las Comunidades Autónomas potestad legislativa plena para desarrollar dicho artículo en el marco de sus competencias. Quizá hubiera sido menos conflictivo para el Estado y las propias Comunidades Autónomas la existencia de un sistema normativo de defensa de los consumidores articulado a través de la correspondiente legislación sectorial estatal y de las respectivas leyes generales autonómicas, definidoras del ámbito propio de la gestión que aquella defensa conlleva. Sin embargo, es éste un aspecto que pasa bastante desapercibido en la legislación autonómica vigente, más preocupadas por lo general de «definir los derechos de los consumidores» que de ofrecer un marco de actuaciones y de servicios suficientes para garantizar la efectividad de tales derechos. Desde este último punto de vista, las leyes autonómicas existentes son demasiado genéricas en sus pronunciamientos, al utilizar una técnica legislativa, la de definir objetivos, directrices y pautas de actuación, que requiere para su auténtica efectividad un desarrollo reglamentario, no sólo lo más inmediato posible, sino además que pormenorice las técnicas, los procedimientos, los órganos, las modalidades de actuación, etc., en que habrán de traducirse aquellos objetivos. Este último aspecto de la cuestión, creo que está por llevarse a la práctica en la mayoría de los casos.

* * *

Llegados a este punto, bien pudiéramos preguntarnos sobre el contenido del título competencial de las Comunidades Autónomas reconocido en los Estatutos de Autonomía. En una primera impresión, parece que estamos ante un *título genérico, que engloba competencias de diversa naturaleza, de orden legislativo, reglamentario o ejecutivo, que convergen en el objetivo común de garantizar la defensa de los consumidores en cumplimiento del mandato del artículo 51 de la Constitución, y que despliega su eficacia máxima a través de otros títulos competenciales específicos, a través de los cuales aquella defensa se instrumenta en sus distintas manifestaciones, tal y como se prevén en la Constitución*. En cuanto al título genérico, la concurrencia del Estado dentro de su ámbito operativo es perfectamente normal e inevitable, dada la instrumentación sectorial que requiere la defensa de los consumidores en su seguridad, salud y legítimos intereses económicos.

Ahora bien, junto a los inconvenientes que se derivan de constituir un título genérico que se nutre, en gran parte, de otros más específicos, en los que la Comunidad Autónoma no es ya tan protagonista, la defensa de los consumidores constituye además un título «un tanto especial» precisamente por su propio carácter y por estar atribuido a la exclusiva competencia de la Comunidad Autónoma. En pocas palabras, nos encontramos ante un título competencial que funciona en los Estatutos de Autonomía plena como una «cláusula residual de competencia» autonómica en la materia para todas aquellas de sus manifestaciones que no sean de competencia estatal en virtud de un título constitucional específico, neutralizando así la declaración contenida en el artículo 149.3 de la Constitución en favor de la competencia residual general del Estado. Algo similar sucede con el título competencial que se reconoce en materia de comercio interior en favor de dichas Comunidades en los mismos preceptos de sus respectivos Estatutos. Ambas características hacen extremadamente difícil concretar *a priori* el contenido propio del título competencial autonómico, que queda en las Comunidades de autonomía plena remitido al legislador comunitario, quien deberá de dotarle de contenido específico.

Si a este respecto se examinan las distintas leyes autonómicas existentes en la materia, se puede concluir que existe un patrón común a todas ellas en cuanto a las actuaciones que se proponen (3). Como se señaló con anterioridad, dichas leyes contienen más un programa de actuación, que precisa de desarrollo, que una regulación acabada de las competencias de la Comunidad en el ámbito de la defensa de los consumidores, salvo excepciones. Todas ellas, incluida la estatal, siguen el esquema trazado por la Ley del País Vasco de 18 de noviembre de 1981, pionera en nuestro derecho en la regulación de la materia. En líneas generales, pueden distinguirse los siguientes apartados:

- Previsiones en materia de protección de la salud, que implican actuaciones de carácter sanitario.
- Previsiones en materia de protección de los intereses económicos y sociales.
- Previsiones en materia de educación e información.
- Previsiones en materia de tutela y fomento de las organizaciones de consumidores.

a) *En materia de protección de la salud*, las leyes autonómicas se remiten, por lo general, a la legislación sectorial reguladora de los distintos productos, preferentemente estatal, fijando a continuación una serie de directrices y objetivos que habrán de presidir las distintas actuaciones administrativas en orden a la aplicación de dicha legislación. No se crean servicios sanitarios específicos, ni se prevén tampoco actuaciones concretas de prevención sanitaria a través de las cuales se proponga la articulación de los objetivos y directrices que se definen. En este ámbito de la defensa de los consumidores, como en los restantes, predominan las previsiones relativas a la vigilancia, inspección y, en su caso, imposición de sanciones, de acuerdo con la doctrina sustentada por el Tribunal Constitucional, en base a la cual la potestad sancionadora de la Comunidad Autónoma en la materia concurre con la propia del

Estado, que no es excluyente (FJ 8 de la STC 87/1985). En algunos casos, la Administración autonómica se compromete a la elaboración de una memoria anual de las actuaciones realizadas y de los resultados obtenidos al respecto (art. 10 de la Ley del País Vasco de 18 de noviembre de 1981 y art. 14 de la Ley de Galicia de 28 de diciembre de 1984).

b) *En materia de protección de los intereses económicos y sociales de los consumidores*, predomina el carácter «programático» de las previsiones que se contienen en cada una de las leyes existentes, si bien hay que destacar que se trata de una materia donde la ley autonómica corre un mayor peligro de invadir las competencias del Estado, definiendo derechos y obligaciones de los consumidores y de los fabricantes o comerciantes, que afectan a la legislación civil, mercantil, laboral, etc. Así ocurrió con la Ley del País Vasco, enjuiciada por la sentencia del Tribunal Constitucional 71/1982, de 30 de noviembre, y así ocurrirá, en su momento, con la Ley de Galicia, recurrida en varios de sus artículos que disciplinan las relaciones entre empresas y consumidores (así los arts. 17, 18, 19, 20, a) y 21) (4).

c) *En materia de educación e información*, las leyes autonómicas prevén la consecución de ciertos objetivos referentes sobretudo a la introducción de las enseñanzas en materia de consumo en los niveles educativos básicos, aunque sin establecer medidas o actuaciones concretas al respecto (quizá el artículo 20 de la Ley del País Vasco sea el precepto más explícito sobre el particular). En relación con el objetivo constitucional de que los poderes públicos promuevan la información de los consumidores, dichas leyes contienen además de normas de carácter programático (del tenor de «adoptarán medidas eficaces dirigidas a» o «promoverán el derecho a la información de los consumidores», etc.), preceptos específicos a través de los cuales se pretende garantizar la asistencia a los consumidores en este ámbito. Destacan especialmente las previsiones sobre creación de oficinas de información al consumidor, ya previstas en la Ley estatal (art. 14 y ss.) públicas o privadas, atribuyendo en el primer caso competencias para su creación y puesta en funcionamiento a las entidades locales respectivas (pueden verse a este respecto los artículos 17 a 20 de la Ley de Andalucía, que es la que regula más ampliamente esta materia). Asimismo, poseen especial interés las previsiones legales sobre la utilización como vehículo de la información a los consumidores de la lengua propia de la Comunidad Autónoma (arts. 17, párrafo 3 de la Ley del País Vasco y 23, último párrafo de la Ley de Galicia). Sobre el particular, el Tribunal Constitucional ha dictado recientemente dos sentencias (las núms. 69 y 80 de 1988) en sendos conflictos de competencias, suscitados por el Gobierno de la nación, en cuanto a la posibilidad reconocida por las normas autonómicas de Cataluña y Galicia de etiquetaje de los productos en los idiomas catalán y gallego. En ambas sentencias se reitera que la normativa estatal, concretada en el Real Decreto 2.058/1982, carece de carácter básico al objeto de imponer el uso del castellano como único idioma a través del cual pueda satisfacerse el derecho de los consumidores de la Comunidad Autónoma a estar informados respecto de los productos que adquieren.

d) En cuanto a las previsiones referentes a la *tutela y fomento de las organizaciones de consumidores*, se produce aquí necesariamente un claro protago-

nismo de la ley estatal, que define el estatuto jurídico público fundamental de las mismas, en cuanto personas jurídicas de base asociativa (arts. 20 a 22). Las leyes autonómicas reproducen en gran medida los preceptos de la ley estatal, concretando las condiciones en que tales organizaciones podrán ser reconocidas y disfrutar de los beneficios previstos por las leyes, deban ser oídas en consulta y puedan estar representadas en la organización administrativa autonómica.

En definitiva, el conjunto de leyes autonómicas existentes en materia de defensa de los consumidores y sus previsiones ponen de manifiesto la existencia de una amplia tarea a realizar por las Administraciones autonómicas y por las entidades locales de su territorio. La puesta en práctica de los objetivos, directrices y medidas concretas que en dicha legislación se prevé ha abierto sin duda una nueva etapa, aún por desarrollar, en la consecución de los objetivos fijados por el artículo 51 de la Constitución. Como ha señalado el Tribunal Constitucional «... La exclusividad, por tanto, con la que la Comunidad Autónoma de Cataluña ha asumido esta competencia (la defensa de los consumidores) debe significar que es a ella a quien corresponde, en su ámbito territorial, la garantía del objetivo de la defensa del consumidor y del usuario con los límites derivados de la Constitución y del propio Estatuto...» (FJ 4 de la STC 88/1986).

En esta nueva etapa, de ejecución legislativa, adquiere singular importancia el papel a desempeñar por las entidades locales. A este respecto puede afirmarse que una de las escasas novedades que la Ley Básica de Régimen Local de 2 de abril de 1985 aporta en la determinación de las materias en que los municipios pueden ejercer competencias es precisamente en el ámbito de la protección de los usuarios y consumidores [art. 25.2. g)]. En desarrollo de esta previsión legal, la legislación estatal se ha pronunciado sobre las competencias municipales, fundamentalmente, en dos disposiciones con muy distinto alcance. De una parte, en la Ley de 29 de julio de 1984, en cuyo artículo 41 se determinan una serie de aspectos en los que *especialmente* los municipios desarrollarán la defensa de los consumidores (oficinas de información, inspección de productos, fomento de las agrupaciones de consumidores, ejercicio de la potestad sancionadora, etc.). En nuestra opinión este precepto carece de carácter básico, en cuanto se pronuncia sobre una materia (la defensa de los consumidores) que no pertenece al Estado, sino en exclusividad a las Comunidades Autónomas, y no existe en favor de éste un título más específico para entrar a determinar las competencias concretas que pueden gestionar en dicho ámbito los municipios. Estamos más bien ante unas previsiones estatales de aplicación supletoria en las Comunidades Autónomas con potestad legislativa en la materia.

De otra parte, la Ley General de Sanidad de 25 de abril de 1986 atribuye en su artículo 42 a los municipios, entre otras competencias, la de ejercer el control sanitario sobre la *distribución, suministro y transporte* de alimentos y productos de consumo (d), apartado 3.º). Con independencia de la amplitud con que está formulada la atribución de competencia, lo que puede afectar a las que ostentan las Comunidades Autónomas en la materia, el legislador estatal actúa

en este caso con plena competencia para definir las que pueden corresponderles a los municipios, dentro del marco de referencia que ofrece la Ley Básica de Régimen Local.

Con independencia de las previsiones de la legislación estatal, son las leyes autonómicas las que, disponiendo sobre un título competencial propio, deben de determinar las funciones a desarrollar por las entidades locales de su territorio. De las leyes existentes, la Ley de Andalucía es con mucha la que ofrece mayores referencias a la participación y colaboración de las entidades locales. Primeramente, la ley utiliza con profusión la referencia a «las Administraciones públicas de la Comunidad Autónoma de Andalucía», expresión comprensiva de aquéllas (arts. 6, 7, 9, 13, 17, 18, 19, 21, entre otros). Por otra parte, la ley atribuye la creación y puesta en funcionamiento de las oficinas de información al consumidor a los municipios (art. 18), reconociéndole a las Diputaciones provinciales una función supletoria y de apoyo a éstos en la materia. Por último, las Disposiciones Adicionales 1.^a y 2.^a contienen previsiones sobre coordinación en materia de laboratorios públicos y sobre delegación de competencias sobre defensa de los consumidores en las distintas entidades locales de su territorio.

CITAS BIBLIOGRAFICAS

(1) Pueden verse los artículos de los Estatutos de Autonomía que se mencionan: EPV, art. 10.28; ECAT, art. 12.5; EGAL, art. 30.4; EAN, art. 18.6; EAS, art. 12. e); ECANT, art. 24. d); ELR, art. 10.1.4; EMU, art. 12.1. c); ECV, art. 34.5; EAR, art. 36.1. e); ECLM, art. 33.2; ECAN, art. 33. c); ENA, art. 56.2; EEX, art. 9.4; EBA, art. 12.6; EMA, art. 28.4, y ECL, art. 28.4.

(2) Asimismo, hay que tener en cuenta los que el Tribunal Constitucional denomina, entre otros, como *límites generales que deben respetar en todo caso las Comunidades Autónomas*, como son: los principios de unidad económica y jurídica, o el principio de unidad de mercado, en cuanto se traduce en una legislación uniforme que los garantice.

(3) Téngase en cuenta las siguientes disposiciones: la Ley del País Vasco de 18 de noviembre de 1981 (BOPV núm. 26, de 2 de marzo de 1983); la Ley de Galicia de 28 de diciembre de 1984 (BOE, núm. 139, de 11 de junio de 1985); la Ley de Andalucía de 8 de julio de 1985 (BOE, núm. 173, de 20 de julio) y la Ley de la Comunidad Valenciana de 9 de abril de 1987 (BOE, núm. 102, de 29 de abril).

(4) Recurso de inconstitucionalidad núm. 376/1985, promovido por el Presidente del Gobierno, admitido a trámite por providencia del Tribunal Constitucional de 16 de mayo de 1985.

BIBLIOGRAFIA BASICA

- AGUILERA RAMOS, A.: «La protección de los consumidores», en *Revista de Derecho Mercantil*, núms. 161-162, 1981.
- BERCOVITZ, A.: «La protección de los consumidores en el Derecho español», en *Estudios sobre Consumo*, núm. 1, 1984, pp. 55 y ss. y «La protección de los consumidores, la Constitución Española y el Derecho mercantil», en *Lecturas sobre la Constitución española*, tomo II, Madrid, 1978, pp. 9 y ss.
- BRETAL VAZQUEZ, J. M.: «La actividad del Consejo de Europa en el ámbito de la protección del consumidor», en *Revista de Administración Pública*, núm. 90, pp. 327 y ss.

- BERMEJO VERA, J.: «El derecho a la información de los consumidores y usuarios», en *Estudios sobre el Consumo*, núm. 3, 1984, pp. 83 y ss.
- GOMEZ SEGADÉ, J. A.: «Notas sobre el derecho de información del consumidor», en *Revista Jurídica de Cataluña*, 1980, pp. 699 y ss.
- GUTIERREZ ESPADA, J.: «Derecho europeo y responsabilidad por daños derivados de los productos», en *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 6, pp. 483 y ss.
- ISAAG, C.: «La acción de la Comunidad Europea para la protección de los intereses económicos y jurídicos del consumidor», en *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 6, pp. 819 y ss.
- MOLINA DEL POZO, C. F.: «El derecho de los consumidores y usuarios a la protección de la salud y seguridad», en *Revista de Administración Pública*, núms. 100-102, vol. III.
- NIETO, A.: «Competencias de las Diputaciones provinciales en materia de consumo», en *Estudios sobre Consumo*, núm. 8, 1986, pp. 23 y ss.
- RIVERO YSERN, J. L., y FONT GALAN, J.: «Materiales normativos para una Ley de Defensa de los Consumidores y Usuarios de Andalucía», en *Estudios sobre Consumo*, núm. 6, 1985, pp. 131 y ss.
- SANTAMARIA, J. A.: «La regulación normativa de la distribución competencial», en *Estudios sobre Consumo*, núm. 3, 1984, pp. 161 y ss.
- SEQUEIRA MARTIN: «Defensa del consumidor y derecho constitucional económico», en *Revista española de Derecho Constitucional*, núm. 10, 1984.
- ZAMORA CABOT: «Aspectos conflictuales de dos recientes leyes (alemana y británica) en materia de protección del consumidor», en *Revista de Derecho Privado*, 1980, pp. 939 y ss.